



**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE CIENCIAS GEOGRÁFICAS**

**CARACTERIZACIÓN DEL COMPONENTE SOCIAL Y ECONÓMICO DE UNA
UNIDAD TERRITORIAL - CANTÓN SAN PEDRO DE PIMAMPIRO**

**REQUISITO DE EXAMEN COMPLEXIVO SEGÚN LA UNIDAD DE
TITULACIÓN ESPECIAL EN LA CARRERA DE INGENIERÍA EN CIENCIAS
GEOGRÁFICAS**

LEONARDO JAVIER ESPINOSA GALARZA

QUITO, FEBRERO DE 2015

AGRADECIMIENTOS

A mi esposa, a la cual le debo mucho, y espero me quede vida, para pagarle todo lo que me ha dado.

A mi familia, padres y hermanos, que siempre me apoyaron en los momentos difíciles.

RESUMEN

El Estado Ecuatoriano en el año 2011 inicio un proceso actualización de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT) de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (provincias, cantones y parroquias), con una lógica de articulación desde el nivel nacional a lo local, a través de instrumentos legales como la Constitución de la República del año 2008, el Código Orgánico de Organización Territorial Autonomías y Descentralización 2010 – COOTAD-, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas 2010 –COPFP-, así como, los lineamientos emitidos por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades y aprobados en el Consejo Nacional de Planificación.

En los lineamientos aprobados en el Consejo, y la guía técnica planteada por la Senplades 2011, se propone que las interrelaciones, concordancias y correspondencias entre los dos planes (desarrollo y de ordenamiento territorial) deben ser complementarias. Para el caso de las directrices de desarrollo, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y la gestión del territorio. De igual manera, las capacidades y potencialidades del territorio son claves para un verdadero desarrollo integral de cada nivel de gobierno. Por ello, las interrelaciones de los sistemas no solo deben buscar una planificación más efectiva, sino también mantenerse y perfeccionarse en el tiempo.

En este sentido, es importante considerar que las relaciones y las dinámicas en cada territorio son diferentes, siendo el sistema ambiental en el que se efectúan todas las actividades cruzadas por dinámicas sociales y estas con todos los otros sistemas, principalmente el económico y socio cultural, los cuales fueron evaluados en el presente documento y analizadas particularmente para el cantón San Pedro de Pimampiro ubicado en la Provincia de Imbabura.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

Capítulo 1: Entidad territorial de análisis.....	7
1.1 Aspectos generales.....	7
1.2 Descripción física y ambiental del cantón.....	7
1.3 Descripción social y económica del cantón.	9
Capítulo 2: Metodología de trabajo.....	17
2.1: Aspectos conceptuales.....	17
2.1.1 Contexto Político del Ordenamiento Territorial.....	17
2.1.2 Conceptos y Definiciones relacionados con la Planificación Territorial.....	19
2.2: Propuesta del modelo conceptual.....	23
2.3: Recopilación de Información Primaria y Secundaria.....	25
2.4: Análisis de lineamientos emitidos por la entidad competente en temas de Planificación Territorial: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación.....	26
2.5: De los sistemas o componentes del plan de desarrollo y ordenamiento territorial (PDOT).	28
2.5.1 Sistema económico y sistema sociocultural.....	29
Capítulo 3: Análisis de la caracterización de los componentes.....	30
3.1: Análisis del PDOT presentado por el municipio.....	31
3.1.1 Matriz de comparación y análisis de las normas nacionales (leyes y códigos) relacionados con los procesos de planificación y ordenamiento territorial con el PDOT, presentado por el municipio.....	32
3.1.2 Matriz de comparación y análisis de los lineamientos emitidos en el Consejo Nacional de Planificación, para la planificación y el ordenamiento territorial.....	34
3.2: Matriz de comparación y análisis de los lineamientos nacionales sobre la propuesta de desarrollo, modelo de gestión y las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados – GAD cantonales versus el PDOT presentado por el GAD del cantón Pimampiro.	37
3.3: Matriz de comparación y análisis del diagnóstico del PDOT vigente (2011) de acuerdo a los lineamientos de la Senplades (2011).	38
3.3.1: Matriz de análisis comparativo componentes económico.....	39
3.3.2: Matriz de análisis comparativo componentes socio-cultural.....	42
CONCLUSIONES.....	45
BIBLIOGRAFÍA.....	46

ÍNDICE DE FIGURAS

- Figura 1: Población del Cantón Pimampiro, censos 1990, 2001, 2010.
- Figura 2: Porcentaje de la población a nivel urbano y rural del Cantón Pimampiro.
- Figura 3: Pirámide de población 2001 – 2010.
- Figura 4: Población ocupada por rama de actividad.
- Figura 5: Porcentaje de personas pobres por NBI, censos 2001 y 2010.
- Figura 6: Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad.
- Figura 7: Años de escolaridad de la población de 24 y más años de edad.
- Figura 8: Tasa neta de asistencia para los censos 2001 y 2010.
- Figura 9: Porcentaje de viviendas propias y con cobertura de servicios básicos (2010)
- Figura 10: Modelo conceptual

ÍNDICE DE MAPAS

- Mapa 1: Ubicación del cantón Pimampiro a nivel nacional.
- Mapa 2: Cantón Pimampiro y sus parroquias rurales.
- Mapa 3: Uso del suelo y cobertura vegetal natural del cantón Pimampiro.

INTRODUCCIÓN

Siendo la Senplades la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación, máximo organismo de planificación a nivel nacional, la misma que emitió un serie de lineamientos para la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial en el año 2011, cuyo objetivo fue el de coordinar las acciones del gobierno central y los gobiernos locales, para lograr una adecuada articulación de los modelos territoriales de manera concertada. Cuyos propósitos fueron, el de fortalecer la planificación y la asignación de recursos de la inversión pública de manera equitativa, con el objetivo de alcanzar el buen vivir de la población, en el marco de la consolidación y fortalecimiento del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

En los lineamientos aprobados en el Consejo, y la guía técnica planteada por la Senplades 2011, propone que las interrelaciones, concordancias y correspondencias entre los dos planes (desarrollo y de ordenamiento territorial) deben ser complementarias. Para el caso de las directrices de desarrollo, determinan y orientan los contenidos y políticas del ordenamiento territorial y la gestión del territorio. Así mismo que, las capacidades y potencialidades del territorio son claves para un verdadero desarrollo integral de cada nivel de gobierno. Por ello, las interrelaciones de los sistemas no solo deben buscar una planificación más efectiva, sino también mantenerse y perfeccionarse en el tiempo.

En este mismo sentido, las condiciones deseadas del territorio, los objetivos y las líneas estratégicas de acción, deben lograr las interrelaciones e interacciones entre los componentes, los mismos que están relacionados sobre el medio biofísico como es el sistema ambiental, y sobre medio urbano y el medio rural, para los sistemas de asentamientos humanos, económicos y culturales, de movilidad, energía y conectividad; por ello, deben ser viables los objetivos específicos y el desarrollo integral. Por ello, realizar una adecuada caracterización de los sistemas o componentes es importante, especialmente para conocer la realidad local, las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, entre otras; todo esto relacionado con los sistemas económicos que reconozcan las diversas normas de organización de los modos de producción, así mismo, conocer la disponibilidad de la infraestructura de apoyo a la producción y los principales mercados.

En tal virtud, el objetivo central de este análisis, es el de comparar, las dinámicas expuestas en un plan de desarrollo de una unidad territorial con los sistemas propuestos en la guía Senplades 2011, principalmente para los componentes económico y socio cultural.

Por otro lado, en el tema propuesto para el examen complejo se solicita analizar una unidad territorial. Para este caso la unidad escogida fue el cantón San Pedro de Pimampiro de la Provincia de Imbabura. Se seleccionó este territorio, ya que, desde el año 2010, la Senplades y el Municipio de Pimampiro han venido trabajando en el fortalecimiento de los Sistemas de Información y la actualización del catastro predial. Por ello, es un territorio conocido y que posee gran cantidad de información que, para estos procesos de planificación son fundamentales. Uno de los proyectos ejecutados en el cantón es el levantamiento de la información catastral, ejecutado por el Sistema Nacional de Información y Tierras Rurales SIGTIERRAS proyecto de inversión priorizado por la Senplades, el mismo que entrega información relevantes para fortalecer los procesos de planificación y el ordenamiento territorial local.

Capítulo 1: Entidad territorial de análisis

1.1 Aspectos generales

El cantón San Pedro de Pimampiro denominada por sus habitantes como “Tierra del Sol”, se encuentra delimitado por: Bolívar de la provincia del Carchi, Cayambe de la provincia de Pichincha, Ibarra de la provincia de Imbabura y Gonzalo Pizarro y Sucumbíos de la Provincia de Sucumbíos. El Cantón, tiene una parroquia urbana (Pimampiro) y tres parroquias rurales las cuales son: Chugá, San Francisco de Sigsipamba y Mariano Acosta. La creación del cantón se dio, mediante Decreto Legislativo en el cual se establece el 21 de mayo del 1981, a pedido del Gobierno del Dr. Jaime Rodos Aguilera. La superficie con que cuenta el cantón es de 443 Km², misma que representa el 9,6% de la superficie total de la provincia de Imbabura y tiene una densidad demográfica de 30,19 hab. /Km². (CONALI, 2014)

Mapa 1: Ubicación del cantón Pimampiro a nivel nacional.



Fuente: Senplades- Conali 2014

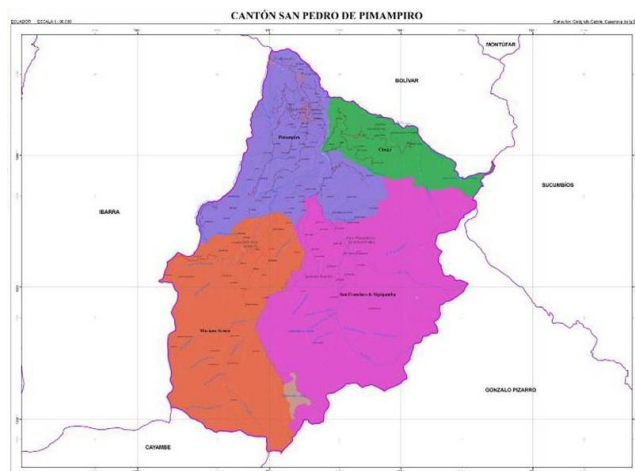
Elaboración: Senplades 2015

1.2 Descripción física y ambiental del cantón

Pimampiro es una palabra proveniente de cinco voces, (Pi-Ma-Am-Pi-Rar) que significan en su orden (vida, grande, agua mucha, borde). La denominación por lo tanto simboliza “el poblado a orillas de un gran río”. Pimampiro que se estableció junto al Río Pisque y estuvo poblada por grupos Lachapís – Chapí y Pimampiros. (CLIRSEN, 2012).

El cantón está rodeado por grandes paisajes naturales como montañas, paramos, valles y lagunas. Se ubica a 56 km de la ciudad de Ibarra y a 168 km de la ciudad de Quito. (IGM, 2013). La altura donde se asienta el cantón, varía entre los 1.680 msnm hasta los 3.960 msnm, el clima en la gran mayoría del territorio es de templado/seco, con una temperatura promedio de 21 grados centígrados. (INAMHI, 2011) La precipitación tiene rangos desde los 400 a 1200 mm cúbicos de agua de acuerdo a las 3 estaciones meteorológicas que capturan directamente información. Así mismo, la variación estacional es moderada déficit hídrico en épocas secas. (INAMHI, 2011)

Mapa 2: Cantón Pimampiro y sus parroquias rurales.



Fuente: Senplades- Conali 2014

Elaboración: Senplades 2015

En relación a la geología del cantón, este tiene dos formaciones predominantes. La primera corresponde a las formaciones volcánicas del Angochagua, siendo su litología mayoritariamente andesitas con aglomerados. Para el caso de la segunda formación, está constituida por rocas metamórficas indiferenciadas con esquistos del paleozoico. (INIGEMN, 2014)

En este sentido, en relación a la Geomorfología de cantón, predominantemente son vertientes inferiores y relieves de las cuencas interandinas, territorios con proyecciones de piro clásticos recientes en grandes vertientes disectadas de los flancos recientemente erosionados. Suelos poco evolucionados de erosión asociados con algunos suelos isohumedos. (CEDIG, 1982)

Por otro lado, y una de las potencialidades más importantes del cantón de acuerdo a sus características de las edafológicas, geomorfológicas y climáticas; planteadas en una zonificación propuesta como es la cobertura de las clases de aptitud agropecuaria y forestal, del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP y su Sistema de Información Agropecuaria SINARGAP, son: por un lado, un mayor porcentaje del cantón, son zonas marginales para actividades agropecuarias y forestales, mantenimiento de la cobertura vegetal con un 69%, y zonas para cultivos perennes o arbustivos con fuertes medidas de conservación, mecanización y riego difícil, importantes limitaciones edáficas con un 10%. Esto refleja, que puede existir un potencial enorme en temas forestales, que podría beneficiar a la población más pobre y dispersa. (MAGAP-DINAREN, 2003)

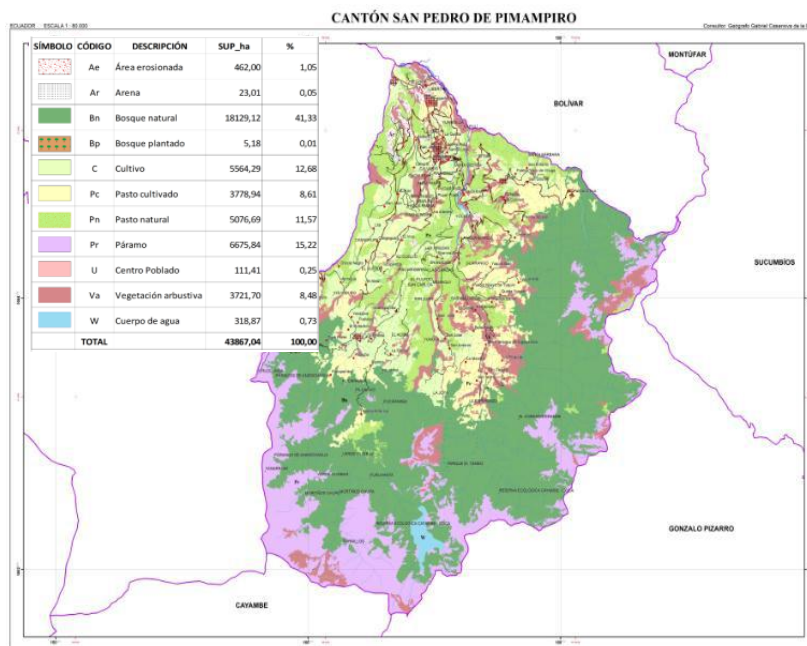
El cantón Pimampiro pertenece al Sistema Hidrográfico del Mira. Se localiza en la cuenca del Río Mira, siendo parte de la subcuenca del mismo nombre; en las microcuencas de las quebradas El Prado, Huambi, de los ríos Chamachán, Pisque, Blanco y Escudilla, y un drenaje menor. Datos utilizados de la Senagua 2012.

Así mismo, el cantón Pimampiro tiene aproximadamente el 46% de su territorio presenta potencial para la conservación media de la cuenca, siendo la parte alta de la cuenca la que posee la categoría de conservación más alta. (MAE, 2013)

Finalmente, en lo correspondiente a los paisajes naturales del cantón Pimampiro, el bosque natural se encuentra en la parte centro sur y oriental del cantón, ocupando el 35% de la superficie cantonal. Así también, la cobertura de páramo ocupa el 14% de la superficie del cantón, siendo las más altas a nivel nacional. Estas coberturas correspondientes a la vegetación natural tienen una influencia directa con la Reserva Ecológica Cayambe – Coca, la cual tiene aproximadamente una área de 10% en el cantón Pimampiro. (CLIRSEN, 2012)

En este mismo sentido, existe también una superficie pequeña de bosques plantados de eucalipto, los mismos que se encuentran diseminados por toda la superficie del territorio del cantón. En relación con los pastos naturales abarcan el 11%, generalmente están distribuidos en zonas de pendientes pronunciadas. En último lugar y siendo una de las coberturas más representativas por su fácil adaptación en las diferentes zonas topográficas y microclimas del cantón, tenemos a la vegetación arbustiva con un 11%. (CLIRSEN, 2012)

Mapa 3: Uso del suelo y cobertura vegetal natural del cantón Pimampiro.



Fuente: Magap 2010

Elaboración: Senplades 2015

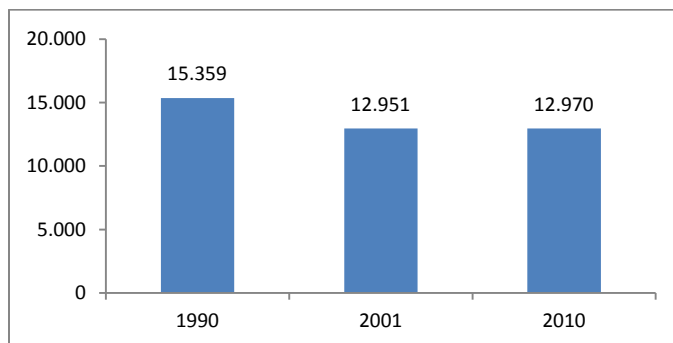
1.3 Descripción social y económica del cantón

Según resultados del último Censo de Población y Vivienda realizado en el país en el año 2010, la población total del cantón Pimampiro alcanzó la cifra de 12.970 habitantes; y con respecto a la provincia de Imbabura representó el 3.8% del total de la población. La densidad poblacional del cantón se estima en alrededor de 29 personas por km². A nivel provincial se estima en alrededor en 87 personas por Km². (INEC, 2010b) (INEC, 2001)

En el gráfico se puede observar que la población de Pimampiro decreció en el período 1990 – 2001 a un ritmo del 1,55% promedio anual, y para el período 2001 – 2010 creció en 0.02% promedio anual. (INEC, 2010a)

Hay que resaltar que para el último período, la población del cantón creció en un (0,02%); mientras que a nivel provincial creció en (1,6%); y a nivel nacional creció (1,9%). La tasa neta de migración asciende a 10 personas que han emigrado por cada mil habitantes, sin embargo al comparar estos datos con el año 2001; la tasa de migración era de 29 personas por cada mil habitantes. Los lugares donde se trasladó la población fueron principalmente: Quito; Ibarra; Bolívar; Cayambe. (INEC, 2010a)

Figura 1. Población del Cantón Pimampiro, censos 1990, 2001, 2010.

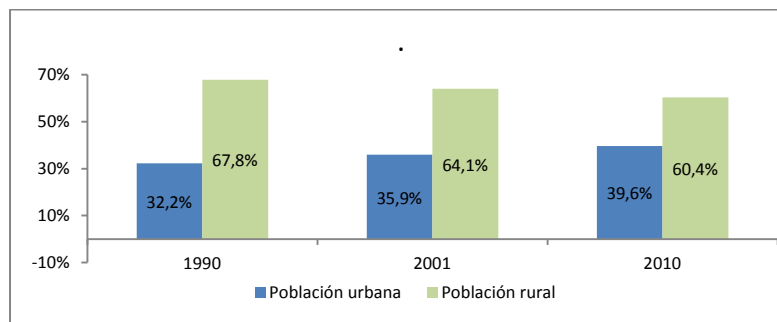


Fuente: INEC. Censos de población y vivienda. 1990- 2001-2010

Elaboración: SENPLADES

El cantón se caracteriza por ser netamente rural, las cifras para 2010 determinan que aproximadamente el 60,4% de la población se localiza en el área rural, condición que no ha cambiado desde el año 1990 con el 67,8%. Situación contraria a lo que ocurre a nivel nacional y provincial donde la población se localiza en el sector urbano con el 62,8% y 52,7%, respectivamente. (INEC, 2010a) (INEC, 1990)

Figura 2. Porcentaje de la población a nivel urbano y rural del Cantón Pimampiro



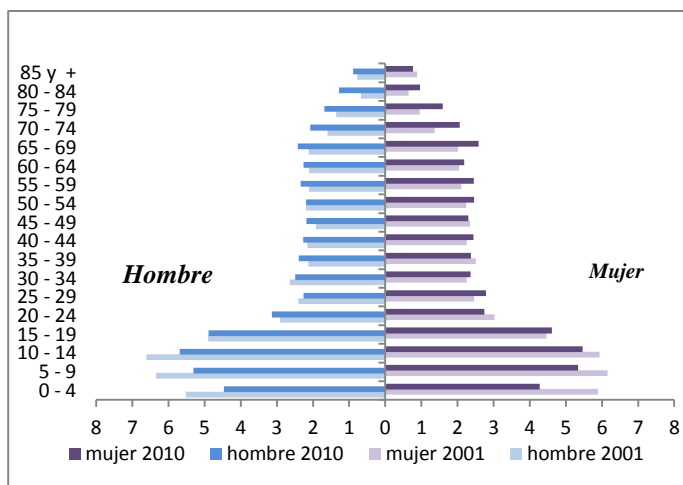
Fuente: INEC. Censos de población y vivienda. 1990-2010

Elaboración: SENPLADES, Subsecretaría de Información

El índice de masculinidad en el cantón Pimampiro decreció de 101 a 99 hombres por cada 100 mujeres para los períodos 2001 – 2010. Sin embargo, el cantón mantiene una representación masculina superior a la media normal (95 hombres por cada 100 mujeres). (INEC, 2010a)

La relación de dependencia demográfica¹ disminuyó entre el período 2001 – 2010 de 95 a 88 personas en edades inactivas por cada 100 personas en edades activas.

Figura 3. Pirámide de población 2001 - 2010



Fuente: INEC. Censos de población y vivienda. 2001-2010

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Información

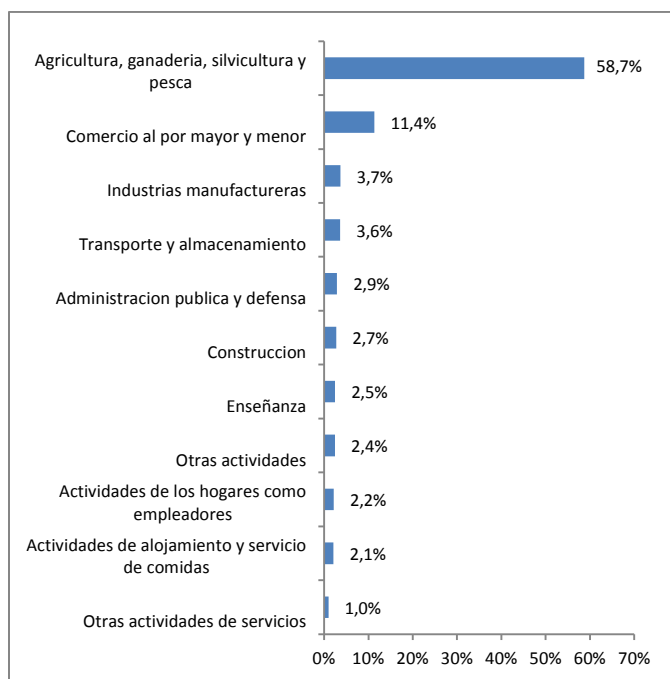
¹ Expresa el número de personas que potencialmente deben sostener económicamente a los individuos en edad inactiva

La pirámide poblacional a lo largo del periodo intercensal, señala principalmente:

- Una reducción en el número de niños y niñas; y un aumento de personas adultas mayores, esta situación se corrobora con respecto a los niños y niñas a partir de la reducción de la base de la pirámide de la población en las edades 0 a 4 años de edad; mientras que el aumento de las personas adultas mayores se visualiza por el ensanchamiento de la pirámide en las edades de 65 y más años de edad. Una condición singular también se visualiza en los grupos en edades de trabajar que crecen de manera constante en la pirámide, particularidad asociada a la demanda de mano de obra en las actividades agrícolas de la zona y al hecho de ser un cantón netamente rural.
- La pirámide poblacional y los análisis previos, nos permiten deducir una disminución en el número de infantes significativa para el año 2010. Se corrobora esta situación con la Tasa Global de Fecundidad que para el periodo 2001 y 2010, desciende en alrededor de 1,1 hijos (3,4 a 2,3 hijos por mujer). En relación al nivel provincial y nacional las cifras de la tasa global de fecundidad revelan valores similares a los obtenidos para el año 2010; (2,4 hijos por mujer).
- El envejecimiento paulatino de la población está relacionado de manera coincidente por la disminución de la población menor de 15 años de edad (proceso migratorio y disminución de la tasa global de fecundidad), y esto se corrobora con el indicador, donde la edad mediana que para el caso del cantón registra valores en ascenso que pasan de 23 a 29 años entre los censos 2001 y 2010. El envejecimiento del cantón es notable si comparamos con el dato provincial y el nacional, que presentan valores de 24 y 25 años, respectivamente para el último censo.

En relación con la población económicamente activa, y de acuerdo a la información del Censo de Población y Vivienda 2010, de la población de 10 y más años de edad (10.442 personas) el 53,8% se identificó en este sector y con respecto a la provincia se estima que representa el 3,3% de la PEA. (Senplades, 2014b). De la población económicamente activa del cantón (5.614 personas) se identificaron como ocupados 5.478 personas, de las cuales 3.187 se localiza en el área rural. La población ocupada se dedica primordialmente a las labores de agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (58,7%). El 11,4% al comercio al por mayor y menor enseñanza; un 3,7% a Industrias manufacturas; entre otras. (Senplades, 2014b) Cabe mencionar, que del total de ocupados, el 6,83 % no declaró a que actividad laboral se dedica en el cantón.

Figura 4. Población ocupada por rama de actividad.

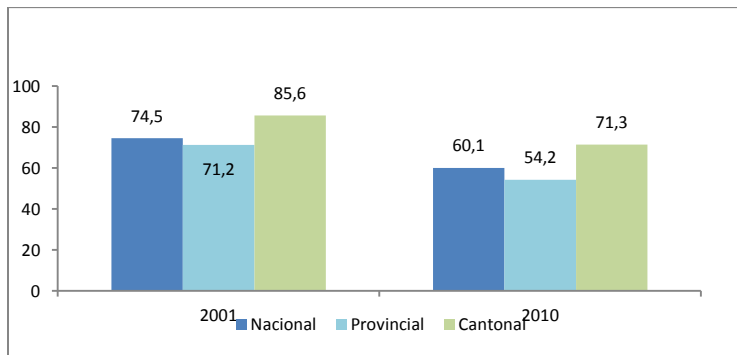


Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2010.

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Información

Por otro lado, en el cantón San Pedro de Pimampiro, el indicador de Pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) a nivel de personas para 2010 registró valores de 71,3%; lo cual denota un mejoramiento en -14,3 puntos porcentuales con respecto a la información censal del año 2001 (85,6%). Sin embargo, el cantón mantiene niveles de este indicador superiores a lo registrado a nivel nacional. (INEC, 2010a)

Figura 5 Porcentaje de personas pobres por NBI, censos 2001 y 2010

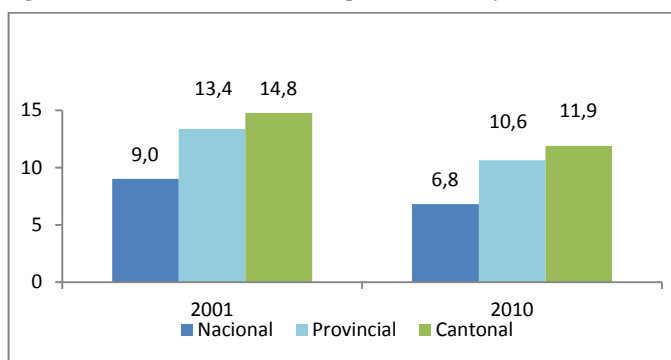


Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades Subsecretaría de Información

En el período censal 2001 y 2010, la tasa de analfabetismo del cantón Pimampiro, disminuyó en 2.9 puntos porcentuales al pasar de 14,8% en 2001 a 11,9% en 2010, lo cual denota que se debe realizar y/o mejorar los planes de acción con el objetivo de disminuir este resultado. Al comparar los datos del cantón con los niveles nacional y provincial se evidencia que la tasa de analfabetismo es superior a lo registrado a nivel provincial y nacional. (INEC, 2010b)

Figura 6 Tasa de analfabetismo de la población de 15 y más años de edad.

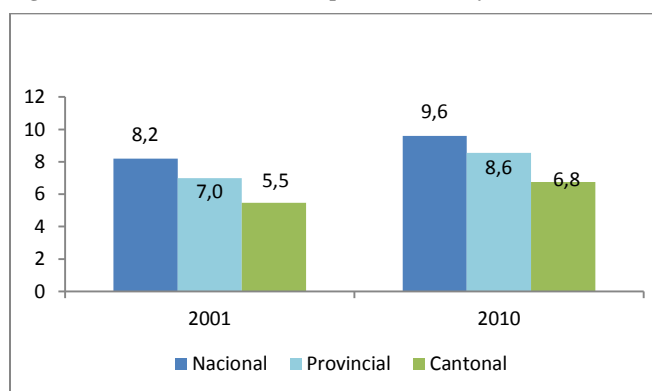


Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Información.

Respecto a los años de escolaridad, se evidencia que en el período inter censal 2001-2010 aumentó en 1,3 años en promedio la escolaridad de la población del Cantón Pimampiro. Sin embargo, es importante mencionar que el indicador a nivel cantonal registra valores inferiores a comparación del nivel nacional (9,6 años).

Figura 7 Años de escolaridad de la población de 24 y más años de edad.

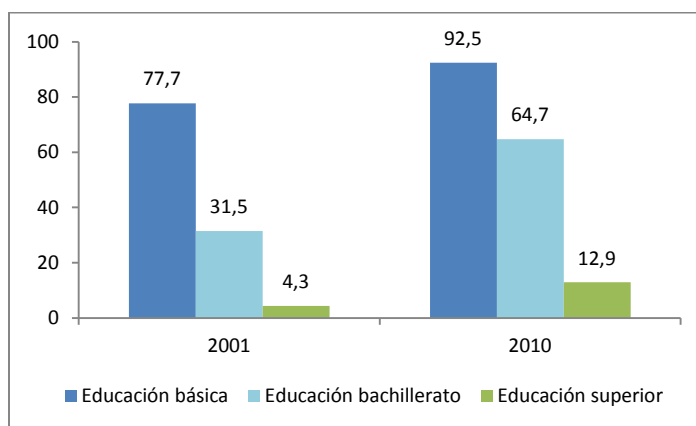


Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Información

Las tasas netas de asistencia en educación básica², bachillerato³ y superior⁴, para el año 2010, muestran incrementos respecto a lo que acontece en el cantón para el censo del 2001. Los mayores progresos se evidencian en la educación básica y bachillerato donde se registran un incremento de 14,8 y 33,3 puntos porcentuales respectivamente —en relación a lo acontecido en el 2001—. La educación superior creció en alrededor de 8,0 puntos porcentuales en el mismo periodo.

Figura 8 Tasa neta de asistencia para los censos 2001 y 2010.

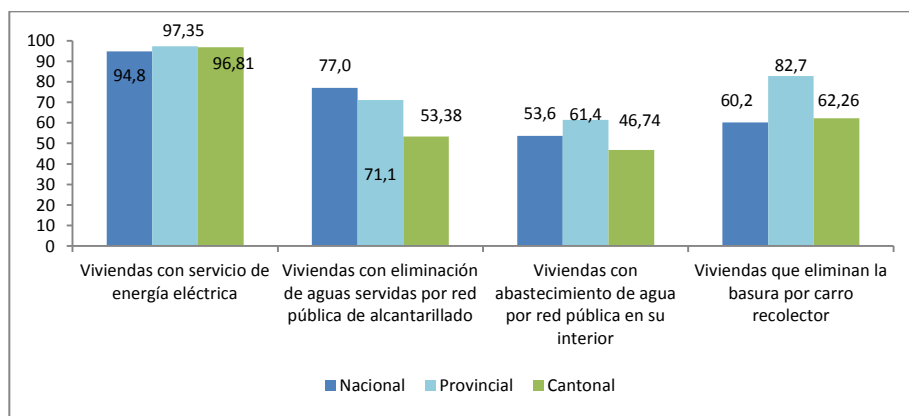


Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2001 – 2010.

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Información

Para el censo del 2010, en cuanto al tema de tenencia de vivienda propia se resalta que el 64,41% de los hogares cuentan con el mencionado inmueble, cifra superior a los valores que se registran a nivel provincial (63,51%) y nacional (64,00 %).

Figura 9. Porcentaje de viviendas propias y con cobertura de servicios básicos (2010)



Fuente: INEC, Censos de Población y Vivienda 2010.

Elaboración: Senplades, Subsecretaría de Información

² Población de 5 a 14 años de edad que asiste a establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, educación básica, y secundaria hasta 3er curso, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario.

³ Población de 15 a 17 años de edad que asiste a los niveles de instrucción bachillerato/media o su equivalente a los niveles de instrucción 4to, 5to y 6to curso de secundaria, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario.

⁴ Población de 18 a 24 años de edad que asiste a los niveles de instrucción ciclo post bachillerato y superior, expresado como porcentaje de la población del mismo grupo etario.

En cuanto a la cobertura de servicios básicos — viviendas con eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado; viviendas con abastecimiento de agua por red pública en su interior; viviendas que eliminan la basura por carro recolector— el cantón Pimampiro registra niveles inferiores respecto al porcentaje de viviendas con eliminación de aguas servidas por red pública de alcantarillado y con abastecimiento de agua por red pública en su interior en relación al nivel provincial y cantonal. Sin embargo, a nivel de viviendas con servicio de energía eléctrica y viviendas que eliminan la basura por carro recolector registran valores superiores al promedio nacional; pero inferiores al dato provincial.

De lo mencionado anteriormente, se puede colegir que el principal rubro que hace que el nivel de pobreza se mantenga en valores altos es la escasa provisión de servicios básicos. Ello complementado con que la población de este cantón viven en la zona rural, lo que hace que se deba buscar alternativas por parte de la Gobierno Autónomo Municipal para abastecer adecuadamente de estos servicios a sus habitantes.

En relación a la economía del cantón, la mayoría de establecimientos económicos tienen relación con los establecimientos de comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas, con 167 establecimientos; seguido de lejos los establecimientos relacionados con las actividades de alojamiento y de servicio de comidas con un número de 28 establecimientos. Esto nos indica, que en su gran mayoría la población está dedicada al comercio especialmente agricultura y ganadería y las fuentes de trabajo tienen relación directa con este tipo de negocios. (INEC, 2010b)

En relación con la infraestructura y servicios de establecimientos de salud, de acuerdo al Proyecto de generación de Geoinformación a nivel nacional ejecutado por el ex CLIRSEN ahora Instituto Espacial Ecuatoriano, en el cantón Pimampiro tiene para el año 2013; 8 establecimientos de salud, 3 centros del Seguro Social Campesino – IESS y 5 subcentros del Ministerio de Salud Pública. (CLIRSEN, 2012)

Capítulo 2: Metodología de trabajo

2.1: Aspectos conceptuales

2.1.1 Contexto Político del Ordenamiento Territorial

Nuestro país a partir del año 2008, luego de la aprobación de la Constitución de la República establece una nueva forma de mirar al territorio y la planificación. En este cuerpo legal y específicamente en sus artículos 262 a 267, establecen las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), sean estos regionales, provinciales, cantonales y parroquiales en temas relacionados con la planificación. En este sentido, una de las competencias más relevante es la de “Planificar el desarrollo y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial, cantonal y parroquial”.

Así mismo, y de acuerdo a lo establecido por el Código de Planificación y Finanzas Públicas, en su Art. 41, menciona que, *“Los planes de desarrollo y ordenamiento Territorial son directrices principales de los GAD respecto a las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la República y las leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del procesos de descentralización”*. Por otro lado, en este mismo cuerpo legal, en el Art. 43 menciona que, *“Los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial son instrumentos de la planificación del desarrollo que tiene por objeto el ordenar, compatibilizar y armonizar las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales de largo plazo, establecido por el nivel de gobierno respectivo”* (COPFP, 2010)

En este mismo sentido, el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su Art. 40 estableció, que el Consejo Nacional de Planificación aprobara los lineamientos y políticas que orientan el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa, los mismos que serán presentados por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo al Consejo. Estos lineamientos y políticas serán de cumplimiento obligatorio para el gobierno central, los gobiernos autónomos descentralizados e indicativos para las demás entidades del sector privado y otros sectores.

Por otro lado, la Senplades como Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Planificación, máximo organismo de planificación a nivel nacional, emitió un serie de “Lineamientos y directrices para la actualización y reporte de información de los Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobierno Autónomos Descentralizados” (Senplades, 2011), estos lineamientos hablan sobre el proceso de actualización, formulación, articulación, seguimiento y evolución de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y específicamente para la elaboración del diagnóstico de los planes de desarrollo y ordenamiento

territorial de los gobiernos autónomos descentralizados provinciales y cantones deberán desarrollar diagnósticos considerando los componentes, biofísicos, socio-cultural, económicos, asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad; y político institucional y de participación ciudadana.

En este sentido, el documento trata de analizar y caracterizar el componente social y económico de la unidad territorial escogido. Este estudio realizado revisa cuidadosamente lo planteado en el Plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2011-2031 del cantón San Pedro de Pimampiro, con las directrices emitidas por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Senplades, con el objetivo de analizar temática por temática los componentes planteados en el PDOT en base a la guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias, versión 1.1, mayo 2011.

Así mismo, entre los objetivos propuestos en este estudio se determina que si la caracterización de los componentes propuestos (social – económico), están sustentados con información adecuada para que luego se puedan plantear planes, programas y proyectos, a partir de la base de un buen diagnóstico sustentado con datos existentes.

La guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias planteada en el 2011, propone el análisis de los componentes y subcomponentes a partir de datos e informaciones oficiales, para ello, los planes de desarrollo y Ordenamiento Territorial debe analizar y cumplir con lo establecido en cada contenido y alcance, definido para cada componte o subcomponente de acuerdo a lo solicitado por la guía en mención.

Este documento contiene 4 capítulos, el primero corresponde al análisis de la entidad territorial correspondiente al Cantón San Pedro de Pimampiro. El segundo capítulo se detalla la metodología de trabajo que incluye detalle de los aspectos conceptuales, la propuesta del modelo conceptual, la descripción de los lineamientos emitidos por la Senplades y detalla los sistemas o componentes de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial. El capítulo tercero es el análisis del PDOT planteado por el GAD, a partir de matrices comparativas, con los lineamientos nacionales. Finalmente el cuarto capítulo, establece las conclusiones del análisis. El presente análisis se acoge a los requisitos establecidos en el marco del examen complejo establecido por la Facultad de Ciencias Humanas y la Escuela de Geografía, en relación con el sistema económico y socio cultural.

2.2 Conceptos y Definiciones relacionados con la Planificación Territorial

Plan de desarrollo.- Impulsar el desarrollo de una entidad territorial municipal, es aprovechar adecuadamente los recursos y potencialidades endógenos, tomando como punto de partida un diagnóstico de las transformaciones sociales, económicas y conocer o determinar los problemas territoriales más críticos, y elaborar estrategias que permitan un desarrollo armónico entre lo social, económico y ambiental. (ILPES, 1998)

Una parte del fundamento del desarrollo sea éste rural o local, está relacionado con propuestas de solución a problemas que enfrentan los territorios cantonales como: desarticulación territorial, marginalidad de comunidades campesinas, deterioro ambiental, falta servicios básicos, despoblamiento de zonas rurales, entre otros.

Es este contexto, un Plan de Desarrollo constituye un instrumento de planificación o de gestión, que orienta el accionar de los actores públicos, privados, universidades, que mediante un ejercicio prospectivo y a la vez práctico, se diseñan instrumentos viables a fin de convertir un territorio urbano-rural-natural actual con potencialidades y problemas en un territorio deseado con una sustentabilidad económica que permita dar valor agregado a la producción local, una sustentabilidad social con claras acciones positivas en el campo de la educación, salud, servicios básicos, y una sustentabilidad ambiental que propicie las relaciones sociedad-naturaleza⁵. (Dirección Nacional de Planificación de Colombia, 2007)

Por otra parte, (Silva Iván, 1998), en el Manual de Desarrollo Local, señala que la existencia de recursos al interior de un área concreta no es suficiente para que se origine un proceso de desarrollo económico pero, sí una condición necesaria, pero asimismo acota que, si éstos no son utilizados adecuadamente dentro de un conjunto coherente, no se llegará a una solución satisfactoria. Este mismo autor, indica que los recursos que intervienen en el proceso de desarrollo son los siguientes:

Recursos físicos: la situación geográfica de la entidad territorial, el clima, los recursos naturales, la distribución de los asentamientos humanos y la accesibilidad son factores físicos que tienen una especial importancia en el desarrollo local, constituyendo elementos esenciales para las actividades socioeconómicas, con efectos positivos en ingresos, productividad y empleo. Entre las infraestructuras físicas que impulsan el desarrollo, se citan: de transporte, telecomunicaciones, energía eléctrica, abastecimiento de agua potable, de riego, educación, salud, deportes, cultura, viviendas, industrias.

⁵El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008 – 2011, DNP, ESAP, 2007.

Recursos humanos: el desarrollo local dependerá de la capacidad de utilizar y potenciar productivamente los recursos humanos disponibles, inclusive, la fuerza de trabajo debe ser considerada como un factor estratégico en los procesos de cambio de la matriz productiva; en esta perspectiva, los recursos humanos como factor de desarrollo están ligados a los aspectos de calidad, es por esto que, se hace indispensable “invertir” en la formación del talento humano como eje de desarrollo.

Recursos económico-financieros; (Silva Iván, 1998), indica que resulta obvio el papel de las empresas, industrias, agroindustrias como agentes económicos en la creación de puestos de trabajo y generadores de riqueza, asegurando la producción de bienes y servicios, y lo más importante a más del crecimiento económico, el mejoramiento de la calidad de vida de la población y el respeto a la naturaleza.

Recursos técnicos: en estos últimos años se han producido cambios tecnológicos a todo nivel que han revolucionado los sistemas productivos (agricultura de precisión), control de plagas y enfermedades (drones), el mercado de trabajo y la gestión de empresas públicas y privadas. Pero, este cambio tecnológico en unos casos ha resultado positivo, mientras que en otros, ha resultado negativo, refiriéndonos a los territorios deprimidos, marginales donde se siguen explotando los recursos con técnicas tradicionales.

Recursos socioculturales: Según, (Silva Iván, 1998), debido al excesivo papel de lo económico en las sociedades modernas, y en lo que a diseño de estrategias de desarrollo se refiere, no se le otorgado el peso que tienen los aspectos socioculturales en el desarrollo; este autor señala que “la economía convencional ha establecido una división artificial entre los aspectos económicos y sociales de la vida, pero resulta difícil mantener tal división en el espacio local, especialmente en las zonas más desfavorecidas, donde el sector informal es a menudo muy significativo, o en las zonas en declive, donde las características socio-culturales determinan en gran medida su capacidad de respuesta”

Plan de ordenamiento territorial.- Con el propósito de unificar criterios sobre el ordenamiento territorial, a continuación se exponen algunos conceptos que se manejan tanto en Europa como en Latinoamérica.

(Orea Gómez, 2008); “...es la proyección en el espacio de las políticas social, cultural, ambiental y económica de una sociedad” , mientras que El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC, 1997)“...Ordenamiento Territorial es una política de Estado, que permite una apropiada organización político-administrativa de la Nación y la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, proponiendo un nivel de vida adecuado de la población y la conservación del ambiente”

Enmarcados en estos conceptos, se puede indicar que, un Plan de Ordenamiento Territorial, es un instrumento de carácter normativo, técnico, político y administrativo, para la gestión del territorio, mediante el cual se

planifica el uso de las tierras y optimiza la ocupación del territorio. Este plan es compatible y complementario con el plan de desarrollo⁶.

Según (Orea Gómez, 2008), se justifica la ordenación del territorio como un método planificado de prevención y corrección de problemas derivados del mal uso de los recursos naturales, de la ocupación desordenada del territorio, del aumento de la vulnerabilidad social, económica, física y ambiental frente a riesgos de desastres; para enfrentar estas situaciones propone una adecuada distribución de actividades en el territorio considerado como sistema, basada en cuatro determinantes: la capacidad de acogida, procesos y riesgos naturales, optimización de las relaciones entre actividades y uso múltiple del territorio.

Planificación Territorial.- Antes de abordar el tema de la planificación territorial, resulta importante recordar los siguientes conceptos:

Planificación: constituye un proceso continuo que busca potenciar las fortalezas, aprovechar las oportunidades, revertir las debilidades y prevenir y mitigar las amenazas (análisis FODA), asimismo, promueve la solución de problemas territoriales y atiende necesidades mediante la construcción y puesta en ejecución de estrategias que apunten al cumplimiento de metas y objetivos. (Senplades, 2007)

Importancia de la planificación a largo plazo; es importante porque nos encontramos inmersos en un mundo más globalizado e interdependiente con un desarrollo científico y tecnológico cada vez más veloces; en este contexto, los gobiernos municipales que no dispongan de un direccionamiento estratégico van a estar al vaivén de los acontecimientos cotidianos. (Senplades, 2007)

Amparados en estas definiciones se puede enunciar que la planificación territorial es una disciplina que se origina en la necesidad de corregir desequilibrios territoriales generados por el ser humano y que conllevan a una disminución de la calidad de vida, y un empobrecimiento ecológico⁷. Es en este ámbito que interviene la ordenación del territorio como una nueva disciplina de la planificación que tiene como principio, minimizar los impactos negativos de la actividad humana y potenciar las aptitudes del territorio.

De otra parte, (Pujadas, 2007), señalan que la planificación territorial es una de las tres modalidades de la planificación física y normativa que intervienen en la ordenación de los usos del suelo, pero con una salvedad, que ésta ha sido opacada por la planeación urbana y la planificación sectorial; según lo citado por los autores, esta situación se presenta en España y, lo mismo podríamos decir que ocurre en nuestro medio.

⁶Guía metodológica para la formulación de los planes municipales de ordenamiento territorial en áreas rurales, Bolivia, 2001

⁷ Catálogo de metodologías de planificación territorial, MIDEPLAN, Chile

La planificación territorial surge como respuesta a aquellos retos que no tenían un tratamiento adecuado en el planeamiento urbano o en la planificación sectorial. Son tres las dimensiones territoriales relativamente independientes que forman parte del quehacer de la planificación territorial:

- El crecimiento urbano y la formación de áreas metropolitanas; en este caso la ordenación de los espacios metropolitanos requieren de instrumentos que escapan del planeamiento urbano;
 - Los desequilibrios regionales o territoriales; es un tema de planificación física de ámbitos regionales;
 - Las áreas con problemáticas específicas; las áreas con problemas de degradación de recursos, las áreas de montaña sobre utilizadas, entre otras, crean la necesidad de la planificación territorial.
- (Pujadas, 2007)

Gestión territorial.- La gestión territorial de acuerdo a la metodología de (Orea Gómez, 2008), es una fase del ordenamiento territorial que viabiliza el camino partiendo del modelo territorial actual llega al modelo territorial deseado; en este sentido la gestión territorial corresponde a un momento de carácter operativo para poner en marcha el plan de ordenamiento territorial, con sus programas y proyectos que permiten cumplir los objetivos del desarrollo territorial.

En esta fase es importante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las organizaciones y de la población asentada en el territorio cantonal; asimismo, toma relevancia la propuesta de políticas y estrategias que permitan contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

La Red Iberoamericana de Bosques Modelo y el CATIE⁸, conceptualizan a la gestión territorial como el “...conjunto de decisiones administrativas, organizativas y operacionales, desarrolladas por la sociedad para implementar políticas, estrategias y fortalecer sus capacidades orientadas al uso planificado del territorio. La gestión territorial se aplica a escalas espaciales múltiples; desde un predio privado o comunitario, pasando por un departamento, provincia, hasta el nivel de un país”

Una gestión territorial debe sustentarse siempre en la plena articulación del poder público y la sociedad civil, lo que facilitará el desarrollo y puesta en práctica de los programas y proyectos de inclusión social, mejoramiento de infraestructuras y el desarrollo sostenible. Esta gestión compartida permite a los actores locales tomar decisiones y ser responsables directos del desarrollo y ordenamiento territorial⁹.

⁸ CATIE (Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza)

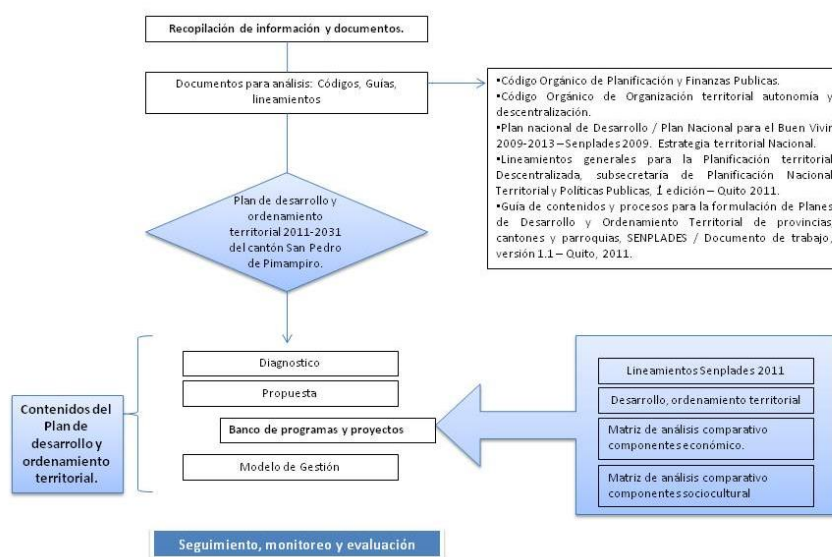
⁹ De la zonificación ecológica-económica al ordenamiento territorial: desafíos y perspectivas de gestión territorial participativa en la amazonia brasileña, José Fernández Barros, María do Carmo Neves dos Santos y Regina Gloria Pinheiro Cerdeira

2.2: Propuesta del modelo conceptual

Luego de la revisión bibliográfica para encontrar una metodología que nos ayude a evaluar de manera objetiva el PDOT presentado por parte del municipio de Pimampiro, y al no haber encontrado una guía técnica para este fin, se consideró adecuado, presentar como parte de este análisis, una propuesta para analizar de manera objetiva el plan de desarrollo y de ordenamiento territorial.

En este sentido, se elabora una propuesta de modelo conceptual, el mismo que representa gráficamente los instrumentos planteados a nivel nacional, que tienen relación con la Constitución de la República del 2008, los Códigos de Planificación y Organización Territorial y demás instrumentos nacionales, con lo planteado por el Gobierno Autónomo en su PDOT. Este documento aspira ser muy objetivo en el análisis, sin caer en la subjetividad, recordando la premisa que los lineamientos nacional son máximas directrices de planificación y que deberían ser acogidas y desarrolladas por los gobiernos locales en sus procesos de planificación.

Figura 10: Modelo conceptual



Elaboración propia

Para ser objetivos en el análisis del documento, establecí criterios técnicos para comparar el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión. A continuación enumeramos los 5 criterios para el análisis del documento, y detallamos el significado de cada uno de ellos:

1. **Participación de la sociedad civil:** Uno de los criterios, es la participación de los actores locales en la elaboración del PDOT, esto se debe ver reflejado tanto en el diagnóstico de los componentes, así como en la propuesta y modelo de gestión. Por ello, es importante que los PDOT, se elaboren en talleres participativos, mesas de diálogo, se discutan en las organizaciones de base y se aprueben a nivel del Consejo Municipal.
2. **Datos e información:** Cada componente y actividad, debe estar sustentada con datos e información, sean estos datos de fuentes oficiales o locales. Así mismo, se puede utilizar información de organizaciones, cooperativas, empresa públicas o privadas, citando adecuadamente las fuentes, con el objetivo de sustentar el diagnóstico y la propuesta adecuadamente. En este mismo sentido, se debe proponer zonificaciones, análisis geográficos, mapas parlantes, mapas coropleticos, y demás insumos que ayuden a sustentar el diagnóstico y la propuesta.
3. **Comparación de datos e información:** En este tipo de análisis, es muy importante comparar datos del cantón con datos regionales, nacionales, y en algunos casos hasta mundiales, así mismo, hacer comparaciones históricas y utilizar tendencias. Esto ayuda a conocer a ciencia cierta el estado de las actividades en el cantón comparando los resultados e indicadores en un contexto nacional.
4. **Ayuda de gráficos:** Debe existir un análisis en cada componente, es importante mencionar que la guía orienta la elaboración, mas no es una camisa de fuerza, por lo que el equipo técnico es libre de desarrollar todas las propuestas definidas en la guía o centrarse en las más importantes. Es así que, el PDOT debe contener análisis a partir de gráficos adecuados, tablas o cuadros que ayuden a sustentar y resaltar el diagnóstico.
5. **Proyectos concretos:** Tanto para el diagnóstico, como para la propuesta y el modelo de gestión, se deben citar o establecer los planes, programas y proyectos que se están pensando o proponiendo en el territorio, esto con el objetivo de marcar el camino para que las autoridades municipales tomen las decisiones más adecuadas a partir de un adecuado PDOT.

2.3: Recopilación de Información Primaria y Secundaria

Una de las actividades más importantes y desgastantes en un análisis como este, es la recolección de información, datos, documentos, estudios, entre otros; sin duda, y a veces es frustrante cuando los investigadores pasan tiempo buscando y encontrando la información o la documentación adecuada. Para nuestro caso, no fue complicado acceder a la información y documentos oficiales para el análisis.

A través de la información cartográfica y documentos facilitados por la Senplades y en base a información obtenida a través de la asistencia a talleres de trabajo para la elaboración de los documentos guía emitidos por el Consejo Nacional de Planificación, se realizó este análisis.

A continuación se detallan los documentos técnicos para el análisis propuesto en el presente documento:

1.- Los documentos de lineamientos nacionales, emitidos por la Senplades y que sirvieron para el análisis fueron:

- Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013 (Senplades, 2009).
- Lineamientos Generales para la Planificación territorial Descentralizada, subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas. (Senplades, 2011)
- Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias. Documento de trabajo, versión 1.1 – Quito, 2011. (Senplades, 2011a)

2.- El documento utilizado para el análisis, fue el emitido por el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Pimampiro, denominado:

- Plan de desarrollo y ordenamiento territorial 2011-2031 del cantón San Pedro de Pimampiro. Este documento tiene tres capítulos, el primero tiene el diagnóstico territorial, mientras que el segundo tiene relación con la propuesta objetivo y el banco de programas y proyectos. Posteriormente en el capítulo 3 se presenta el modelo de gestión territorial. (Senplades, 2011)

2.4: Análisis de lineamientos emitidos por la entidad competente en temas de Planificación Territorial: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación

La Senplades siendo la Secretaria Técnica del Consejo de Planificación, desde el año 2008 y luego de la aprobación de la Constitución de la Republica, ha venido trabajando y entregando a las entidades que forman parte del Consejo de Planificación como los Gad's, insumos y lineamientos para los proceso de planificación.

Para el caso del documento, denominado: Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias 2011, se menciona que, esta “guía es de contenidos y procesos, recomienda metodologías que pueden ser útiles, en especial para las y los responsables técnicos de los procesos de planificación en los GAD. Sus contenidos, en esencia, responden a los mandatos y disposiciones que la Constitución y los dos Códigos mencionados, que se establecen para el efecto” (Senplades, 2011a). Así mismo en el párrafo siguiente de la mencionada guía, dice que: “Esta Guía es un instrumento referencial por consiguiente no obligatorio para que los GAD y las y los actores territoriales puedan formular sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Se considera que el contenido de esta Guía, si bien es producto de un proceso intenso de construcción, es un instrumento aún perfectible, pero suficiente y válido para que los GAD puedan utilizarlo como referente para la formulación de sus Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial.” (Senplades, 2011a)

En consecuencia, este primer esfuerzo de planificación territorial en conjunto, entre los diferentes niveles de Gobierno (central y locales), debe verse como un proceso continuo que inicio en el año 2008, y que deberá consolidarse en el tiempo, donde la Constitución de la República recupera la planificación nacional y establece los lineamientos de planificación local y nacional. Así mismo, cada uno de los cuerpos legales como él (COOTAD, 2010)y el (COPFP, 2010), son parte fundamental en este proceso que debe ir cimentando las bases para mejorar paulatinamente los procesos de planificación en el país.

Luego de esta introducción sobre la naturaleza del documento emitido por la Secretaria Nacional de Planificación, analizamos los lineamientos de planificación y directrices establecidos, con el propósito de articular los instrumentos de planificación *entre las grandes políticas nacionales, y el fomento de la planificación participativa en la formulación y la transparencia en la elaboración del plan de desarrollo local.* Estos lineamientos fueron elaborados entre la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – Senplades y cada uno de los gremios, representantes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados como el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador -CONGOPE, la Asociación de Municipalidades del Ecuador - AME y el Consejo Nacional de Juntas Parroquiales Rurales del Ecuador - CONAJUPARE; en un proceso de diálogo con el Gobierno Central. (Senplades, 2014b)

Los lineamientos establecidos en este documento son 5, los mismos que tiene relación con la *Reducción de la inequidades sociales y la satisfacción de necesidades básicas, la coordinación y gestión territorial, la articulación intergubernamental, la articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación*. En este documento no se incluye el análisis de todos los lineamientos sino únicamente aquellos directamente vinculados a los temas social y económico como son el lineamiento 1 y 5, los mismos que se detallan a continuación:

Lineamiento 1: *Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución.* (Senplades-CONCOPE-AME-CONAJUPARE, 2010) Esta directriz primero ayuda a identificar las inequidades que se producen en el territorio, pero la clave para ello es, *definir las acciones que permiten el acceso al desarrollo en igualdad de condiciones de calidad, cantidad y oportunidad para todos y todas*. Uno de los objetivos que se propone en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013- 2017 es la reducción de las inequidades económicas y territoriales, así como, acceder a mayores oportunidades para mejorar nuestras condiciones de vida, sin opulencia ni despilfarro.

Lineamiento 5: *Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozcan la diversidad de identidades.* (SENPLADES-CONCOPE-AME-CONAJUPARE, 2010) Para este caso, la participación de las ciudadanas y ciudadanos en todo proceso de planificación, es muy importante. Todos nosotros somos actores sociales con derechos y responsabilidades, responsables de nuestro propio destino. Por ello, es importante aportar desde cada una de nuestras actividades cotidianas la igualdad entre las personas, reforzar la colaboración mutua y ayudar especialmente para los que más necesitan.

Finalmente sobre el análisis de los lineamientos planteados por la Senplades y aprobados en el Consejo Nacional de Planificación, los mismos que son vinculantes para los planes presentados por cada nivel de gobierno. En este sentido, considero que los procesos de planificación son dinámicos, no es fácil reducir las inequidades sociales en un periodo de gobierno de 4 años. Así mismo, si relacionamos con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento territorial propuesto por el cantón que tiene una mirada al año 2031; este debe ser respetado y mejorado en el tiempo, pero la visión y los deseos de la población deben ser únicos y compartidos por toda la gente, pensando principalmente en los más pobres o los que viven en peores condiciones. Por ello, los planes locales, deben ser un proceso continuo pero sostenido en el tiempo, que cada año se fortalezca desde una lógica de mejora continua.

En relación, a que debe existir entre los instrumentos de planificación nacional y local coherencia lógica y armónica, todos estos instrumentos de planificación actualmente se están trabajando y mejorándose en el tiempo, por ello, todos estos deben constituirse en verdaderos planes de gobierno de ejecución continua.

A continuación, se enlistan los instrumentos de planificación descentralizada y participativa, y específicamente los instrumentos relacionados con la instancia de coordinación territorial, los mismos que son: Plan Nacional de Desarrollo y la Estrategia Territorial Nacional (1 plan), Planes de desarrollo y ordenamiento territorial de cada uno de los niveles de gobierno (23 provincias¹⁰, 221 cantones, aproximadamente 900 juntas parroquiales), las agendas zonales de planificación vinculados con la participación del gobierno central en el territorio (8 zonas de planificación), planes binacionales (2 planes) y planes especiales vinculados a los proyectos estratégicos nacionales (dependerá del número de proyecto estratégicos) (SENPLADES, 2014a). Así mismo, existen otras instancias de coordinación intersectoriales e institucionales como lo definen los códigos respectivos y lo resalta el Plan Nacional de Desarrollo en su capítulo 3. En este sentido, y que todos estos instrumentos de planificación mencionados anteriormente, deben tener una coherencia en sus diagnósticos, propuestas y modelos de gestión, teniendo en cuenta que las interacciones de la población con los medios urbano, rural y natural se dan en un solo espacio territorial, es importante que se vea como un proceso en construcción.

2.5: De los sistemas o componentes del plan de desarrollo y ordenamiento territorial

Luego de analizar las consideraciones generales de los instrumentos de planificación, revisamos los artículos más importantes de los Códigos Orgánicos y cuerpos normativos relacionados con este tema, por un lado analizamos la propuesta de la Guía de Contenidos y Procesos para la Formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias (Senplades, 2011a), a partir de los sistemas propuestos para el examen complejo.

En la guía antes mencionada, se propone que, en el diagnóstico del plan de desarrollo se identificará la situación estratégica del cantón, para ello se propuso trabajar sobre sistemas o componentes, algunos de ellos se encuentran vinculados al desarrollo integral y otros al ordenamiento territorial. Los sistemas vinculados al desarrollo integral son: ambiental, económico, sociocultural y político-institucional, mientras que, los sistemas vinculados al ordenamiento territorial son asentamientos humanos, movilidad, energía y conectividad.

¹⁰ La Provincia de Galápagos de acuerdo a la ley, no debe elaborar un PDOT, lo establecido es tener un Plan de Gobierno.

2.5.1 Sistema económico y sistema sociocultural

El tema sorteado para el examen complejo es “*Caracterización del componente social y económico de una unidad territorial*”. A continuación se detalla lo que la guía Senplades, requiere en el diagnóstico para cada sistema o componente.

Para el caso del sistema económico, se debe comprender las interrelaciones de los factores vinculados con el desarrollo de la económica integral del territorio, así como conocer las potencialidades para fomentar el logro del Buen Vivir. Se debe analizar la situación de la economía del cantón, las opciones que tiene este territorio para el desarrollo de emprendimientos que generan empleo y trabajo.

Por otro lado, en el caso del sistema sociocultural, la parte social se debe comprender la dinámica de la población, conocer y describir las características demográficas, las fortalezas de organizaciones, los temas culturales y sus interrelaciones; son temas importantes para la elaboración del diagnóstico del PDOT. Así mismo, se debe identificar las desigualdades de los diferentes grupos poblacionales asentados en los territorios, ritmo de crecimiento demográfico, las características del tejido social y todo lo relacionado con las organizaciones sociales. Finalmente, se debe analizar los niveles de consolidación de valores patrimoniales tangibles e intangibles en temas culturales, particularmente sobre los grupos vulnerables. (Senplades, 2014b)

Por ello, este análisis parte desde la descripción de los dos sistemas o componentes, a continuación se enlista textualmente lo que propone la guía Senplades para la elaboración del diagnóstico de los dos sistemas propuestos (social y económico). De igual manera, estos componentes son analizados en el capítulo 3 de este documento, comparando lo que se propone en la fase del diagnóstico versus la propuesta del PDOT cantonal.

A continuación se enlista los descriptores propuestos con los contenidos posibles con la guía de la Senplades.

Descriptores	Contenidos propuestos en la guía Senplades 2011
Actividades agroproductivas, forestales, pesqueras, extractivas, industriales, manufactureras, servicios, turísticas, entre otros.	<ul style="list-style-type: none">• Fomento de actividades agropecuarias con mejores opciones para crear y redistribuir la riqueza en el ámbito cantonal, promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos excluidos.• Fomento de actividades agropecuarias adaptadas a las amenazas existentes en el cantón (inundaciones, caída de cenizas, sequías)• Fomento a la reforestación según vocación o situación de deterioro forestal o de protección del ciclo hídrico. (Vinculación con el sistema ecológico.)• Apoyo a la puesta en marcha de proyectos estratégicos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo. (Vinculación con el sistema ecológico.)• Preferencia a actividades que no generan mayores amenazas socio natural.• Fomento de iniciativas orientadas a generar empleo y fortalecer fuentes

	<p>de trabajo por medio de actividades industriales, promover la igualdad de oportunidades y la inclusión de grupos excluidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico respetando los peligros asociados (vulcanismo, inundaciones, incendios forestales, etc.). • Aprovechamiento de potencialidades turísticas del patrimonio cultural tangible e intangible en el ámbito cantonal. (Vinculación con el Sistema de Asentamientos Humanos.)
Sistema económico que reconozca las diversas formas de organización de los modos de producción.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las cadenas productivas y de valor que se ubican en el cantón; apoyo a pequeños productores del ámbito cantonal. • Fomento de iniciativas público privadas de pequeños productores-as o emprendedores-as.
Disponibilidad de infraestructura de apoyo, principales mercados.	<ul style="list-style-type: none"> • Dotación de la infraestructura de apoyo a la producción definida como prioritaria. (Vinculación con los sistemas de energía del Sistema de Asentamientos Humanos y con el sistema de Movilidad y Conectividad.)
Situaciones de riegos presente y futuro.	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovechamiento sostenible de ecosistemas como factores para el desarrollo turístico respetando los peligros asociados (vulcanismo, inundaciones, incendios forestales, etc.).
El rol de la sociedad en este proceso.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de organizaciones de ámbito cantonal, para asumir responsabilidades en la gestión del territorio. • Capacitación en liderazgo, organización y trabajo en redes. • Fomentar la organización de grupos ciudadanos excluidos.

Capítulo 3: Análisis de la Caracterización de los Componentes

3.1: Análisis del PDOT presentado por el municipio

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, como Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Planificación, ha venido emitiendo una serie de directrices, lineamientos y herramientas, que sirven a los Gobiernos locales en sus procesos de planificación. Una de estas herramientas es el Sistema de Información para los Gobiernos Autónomos Descentralizados, denominado SIGAD, cuyo objetivo es la de capturar datos e información requerida para el cálculo del Índice de Cumplimiento de Metas, cuyo propósito es la asignación de recursos a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, relativo al cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan de Desarrollo de cada Gobierno Autónomo Descentralizado, conforme al marco legal, emitido por el Consejo Nacional de Competencias. (Senplades, 2014a)

De igual manera, el SIGAD tiene un componente denominado Planes de Desarrollo, al cual puede acceder cualquier usuario público o privado para descargar los documentos de los planes de desarrollo del periodo vigente de cada uno de los Gad's.

Para este trabajo, se ha escogido el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del cantón de San Pedro de Pimampiro, todo el análisis se elaboró sobre el documento que fue emitido por las autoridades municipales a octubre 2011. (Senplades, 2014b)

Luego de leer y analizar el denominado “Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011-2031” (Senplades, 2011), presentado por el municipio de Pimampiro y compararlos con las directrices nacionales, podemos obtener de manera preliminar algunas conclusiones:

- Existe un solo documento, no hay la separación que se propone en los lineamientos, de existir un plan de desarrollo y otro de ordenamiento territorial. El documento se compone de un diagnóstico, una propuesta y el modelo de gestión.
- Por otro lado, en relación al tema de ordenamiento territorial, existe un análisis de los componentes físico, ambiental, de infraestructura, asentamientos humanos. Una de los temas más relevantes son las zonificaciones propuestas para un adecuado reordenamiento del territorio.
- El PDOT, tiene una debilidad, ya que no vincula o analiza las interrelaciones territoriales con sus cantones vecinos más cercanos. Es importante analizar y vincular acciones con los Gad's locales.
- El municipio y la empresa contratada para la elaboración de los consultoría, se ciñeron a los lineamientos propuestos por la Senplades en la mayoría de sus puntos. Pero en los temas territoriales, no se vincula el PDOT con la Estrategia Territorial Nacional planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 2009, misma que propone lineamientos como una primera entrada para los procesos de planificación física territorial.

3.1.1 Matriz de comparación y análisis de las normas nacionales (leyes y códigos) relacionados con los procesos de planificación y ordenamiento territorial con el PDOT, presentado por el municipio

En esta parte del documento, realizamos un análisis de los aspectos conceptuales y normativos del Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial 2011-2031 del cantón Pimampiro, en relación con los lineamientos emitidos por el Gobierno Central y que pudieron ser acogidos por los Gad's.

A continuación se presenta el análisis comparativo entre las normas nacionales y el PDOT del cantón Pimampiro, con el fin de ver su articulación y propuestas:

Lineamientos nacionales Normativa y lineamientos	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial	Análisis comparativo
<p>En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en su Art. 41, dice que, los Planes de desarrollo.- Son directrices principales de los gobiernos autónomos descentralizados respecto de las decisiones estratégicas de desarrollo en el territorio. Estos tendrán una visión de largo plazo, y serán implementados a través del ejercicio de sus competencias asignadas por la Constitución de la Republica y las Leyes, así como de aquellas que se les transfieran como resultado del proceso de descentralización. (COPFP, 2010)</p>	<p>El diagnostico tiene un análisis de FODA (Debilidades-Oportunidades y Fortalezas-Amenazas), para cada sistema, el mismo que fue realizado en talleres participativos con las personas en los territorios. Así mismo, cada análisis se cruza con las políticas nacionales y los objetivos estratégicos. El documento tiene imagen objetivo, visión de desarrollo y visión territorial. (Senplades, 2011)</p>	<p>El plan presentado cuenta con un diagnóstico demasiado extenso, mientras que los documentos de propuestas, programas y proyectos, y la propuesta de gestión territorial llega a las 200 hojas. Luego de haber revisado el diagnóstico de manera objetiva, especialmente los sistemas social, económico y productivo, concluimos que el documento es demasiado extenso, pero se apega a las directrices y lineamientos de la Senplades.</p> <p>Por otro lado, se considera que la consultora hace un gran esfuerzo en ligar, el diagnóstico, la propuesta y el modelo de gestión territorial; esto se consigue apoyándose de los análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, para cada uno de los sistemas.</p> <p>Se requiere que el PDOT cantonar sea más sintético, es mejor focalizar puntualmente la problemática para</p>

		<p>que en base a ello desarrollar una análisis y más aún propuestas puntuales y prácticas</p> <p>Finalmente se puede concluir que el PDOT, se apega a los lineamientos nacionales, propone una visión de desarrollo al 2031 y establece propuesta de proyectos que pueden ejecutarse a corto, mediano y largo plazo.</p>
<p>En el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas, en su Art. 43, dice que, los Planes de Ordenamiento Territorial.- son los instrumentos de planificación de desarrollo que tienen por objeto el ordenar, compatibilizar y armoniza las decisiones estratégicas de desarrollo respecto de los asentamientos humanos, las actividades económico-productivas y el manejo de los recursos naturales en función de las cualidades territoriales, a través de las definición de lineamientos para la materialización del modelo territorial de largo plazo, establecidos por el nivel de gobierno respectivo. (COOTAD, 2010)</p>	<p>El documento propone estrategias territoriales (Conservación de patrimonio natural y declaratoria de protección de cobertura vegetal, sistema regional del agua, fomento a la producción, reversión de la frontera agropecuaria, planificación urbana y conectividad física y virtual) y una visión de ordenamiento territorial al 2031.</p> <p>Así mismo, propone una serie de zonificaciones sobre el territorio, utilizando la capacidad de uso de las tierras y las aptitudes forestales.</p>	<p>Si analizamos lo que se propone en el código de planificación y lo que se expresa en el PDOT, consideramos que se realiza un gran esfuerzo técnico para proponer soluciones para ordenar el territorio.</p> <p>También es importante menciona que, las propuestas de zonificaciones del territorio planteadas para este Gad, están basadas sobre análisis geográficos y técnicos. Pero, lo más trascendental debe ser la ejecución de las propuestas técnicas por los actores políticos. En el documento del PDOT, no ayuda u orienta para que las autoridades municipales, sean estos el alcalde o sus concejales, se apropien de este tema como suyo y le den la importancia que se requiere.</p>

3.1.2 Matriz de comparación y análisis de los lineamientos emitidos en el Consejo Nacional de Planificación, para la planificación y el ordenamiento territorial

A continuación, se comparan y analizan los lineamientos de planificación y ordenamiento territorial, formulados entre la Senplades y los representantes de los gremios (AME, CONGOPE, CONAJUPARE) de los Gas, con el objetivo de orientar los procesos de planificación de desarrollo y ordenamiento territorial, bajo el marco constitucional y lo establecido en el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

Lineamientos nacionales	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial de Pimampiro	Análisis comparativo
Lineamiento 1: Reducción de inequidades sociales y satisfacción de necesidades básicas a través de una estrategia de desarrollo endógeno y de procesos de ordenamiento territorial que permitan su ejecución. (Senplades-CONCOPE-AME-CONAJUPARE, 2010)	La visión territorial del Cantón: “El cantón San Pedro de Pimampiro al año 2031, habrá implementado una regulación clara y estricta respecto del uso y ocupación del suelo, promoviendo la recuperación de la cobertura vegetal originaria y control a la ocupación entrópica en áreas no destinadas para ello. Habrá declarado la protección de su patrimonio natural, promoviendo su conservación, aprovechamiento forestal no maderable, investigación científica, turismo ecológico y sostenibilidad de sus recursos hídricos. Fomentará una producción agrosilvopastoril fértil y atinada, basada en buenas prácticas, transferencia tecnológica y utilización de energías renovables. (Senplades, 2011)	Si comparamos el lineamiento de planificaron con la visión territorial, creemos que son contrapuestos, mientras que, para la política nacional el ser humano es la parte principal de todo proceso de desarrollo, para este plan, el regular el uso y ocupación del suelo es la parte más importante. Si bien es cierto, estos temas pueden ser complementarios, creo que reducir las inequidades sociales debe ser objetivo de todo proceso de planificación. Por otro lado, no se vislumbra que los lineamientos del plan del cantón aterricen en la disminución de la inequidad social. Se enfoca a fomentar el sistema de producción sustentable y a la preservación de los recursos naturales. Mas no se tiene una justificación sustentada que indique que trabajando es estos dos puntos citados, se llegue a la equidad social y de satisfacción de las necesidades básicas de su población. Es decir no apuntala claramente al lineamiento 1.

<p>Lineamiento 2. Coordinación y gestión territorial.</p>	<p>En el capítulo III de PDOT, habla de la Gestión Territorial, así mismo se menciona sobre las diferentes zonificaciones participativas para un proceso regulatorio. Menciona también la generación de la cartografía de actividades, generación de la matriz de compatibilidad del suelo, elaboración del mapas semáforo, zonificación de uso y ocupación del suelo, zonificación de uso y ocupación del suelo urbano. (Senplades, 2011)</p>	<p>Para este caso, y luego de haber analizado las propuestas, considero que las mismas son importantes para ser consideradas por las autoridades municipales. Por ello, sugiero que el municipio, debería analizar e implementar muchas de las propuestas planteadas en el PDOT.</p> <p>De igual manera, y uno de los temas que más llama la atención son los mapas parlantes y de semáforos, que utilizó el consultor para trabajar en los talleres participativos, este proceso de planificación participativa es transcendental, ya que la realidad que vive la población y los flujos que se dan en el territorio, en muchas ocasiones no son reflejadas en encuestas y censos nacionales.</p>
<p>Lineamiento 3. La articulación intergubernamental.</p>	<p>En casi todo el diagnóstico, se habla de las interrelaciones con la provincia y la región norte del país, donde se encuentra el Cantón. Pero, poco de habla en la propuesta y modelo de gestión, así tampoco, de la articulación entre cantones para presentar proyecto en conjunto y más aun, no se parte del diagnóstico provincial para aterrizar las propuestas cantones, esto con el objetivo de una mirada en cascada sobre los planes de desarrollo locales. (Senplades, 2011)</p>	<p>Esta es una deuda de todos los procesos de planificación, ya que, no existe una verdadera articulación intergubernamental, sean por diferencias políticas, falta de planificación, necesidades de recursos económicos. Esta debilidad es marcada en los cantones pequeños, ya que, estos pudieran trabajar en mancomunidades bajo una lógica de economía de escalas, pensando en el beneficio común de la región.</p> <p>Muchas veces la capacidad técnica y las acciones políticas no permite identificar con claridad los requerimientos necesarios para</p>

		<p>armar un modelo de gestión tanto al mismo nivel (entre cantones) o con otros niveles de gobierno (provinciales y nacionales). En este sentido, el PDOT, tiene una visión muy local, cuando es necesario tener una visión más elevada en planificación - tendencia de la región (parte norte del País), para que los objetivos a largo plazo se puedan cumplir</p>
Lineamiento 4. Articulación con el Plan Nacional de Desarrollo.	El PDOT, presenta los lineamientos enlazado entre políticas nacionales, estrategias temáticas y objetivos estratégicos, para cada uno de los sistemas o componentes. (Senplades, 2011)	Si existe un enlace entre el Plan Nacional de Desarrollo y el PDOT cantonal, ya que los objetivos nacionales y lineamientos estratégicos nacionales ayudan a la formulación de las estrategias temáticas y de los objetivos estratégicos.
Lineamiento 5. Promoción de la participación, la rendición de cuentas y el control social en los procesos de planificación y de ordenamiento territorial, que reconozca la diversidad de identidades.	La participación para la elaboración del PDOT, no se menciona en algún capítulo del documento, pero considero que está presente en cada una de las propuestas de este instrumento. Es importante que, la población sea impulsadora de su propio destino. (Senplades, 2011)	<p>Si analizamos este lineamiento, creo que el municipio en conjunto con la consultora realizó un gran esfuerzo para tener espacios de participación. Esto se puede reconocer en los talleres participativos, mapas parlantes, discusiones de los verdaderos problemas de la población, entre otros. En este sentido, creo que la población participó activamente en la elaboración del PDOT, ya que, son actores directos para la implementación del plan y el seguimiento del mismo.</p> <p>Finalmente, se debería proponer la ejecución de talleres cada cierto tiempo, y en temáticas específicas, las cuales apoyen en el seguimiento del PDOT y propongan alternativas para un cumplimiento más efectivo del mismo.</p>

3.2: Matriz de comparación y análisis de los lineamientos nacionales sobre la propuesta de desarrollo, modelo de gestión y las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados - GAD cantonales versus el PDOT presentado por el GAD del cantón Pimampiro

En esta matriz se realiza una comparación y análisis de las propuestas planteadas a nivel nacional con las propuestas en el plan de desarrollo del Cantón.

Normativa y lineamientos	Plan de desarrollo y ordenamiento territorial	Análisis comparativo
Propuesta de desarrollo	<p>Se realiza un cruce de los FODA para cada sistema. Así como en el documento del PDOT, lo relacionado con la imagen objetivo, la visión de desarrollo, la visión territorial, las estrategias territoriales, el modelo de ordenamiento territorial al 2031, programas y proyectos y taller de priorización de proyectos.</p> <p>Para el caso de los sistemas analizados como son el económico y sociocultural, el análisis del FODA es bastante claro y precisa la realidad del cantón. (Senplades, 2011)</p>	<p>Si analizamos los temas planteados a partir de información oficial o local, podemos mencionar que, se citan las fuentes de información de manera adecuada. Así también, se propone las visiones de acuerdo a criterios técnico basados en zonificación o mapas territoriales elaborados.</p> <p>Por otro lado, se establece los proyectos con los mismos actores, creo que es un ejercicio de planificación importante, los mismos actores cuentan y proponen sus necesidades.</p> <p>En este mismo sentido, la propuesta del PDOT, menciona claramente la visión del cantón, pero, no menciona si fue aprobado y trabajado con las autoridades locales.</p> <p>Así mismo, establece estrategias territoriales ligadas a la planificación nacional, considero que, esta parte es la más difícil en todo proceso de planificación.</p> <p>Por otro lado, no establece estrategias territoriales con los cantones vecinos, así mismo, no menciona en ninguna parte los planes de desarrollo parroquiales.</p>

Modelo de gestión	En el PDOT se plantea como gestión territorial, y se establece criterios como el marco regulatorio, la zonificación de uso y ocupación del suelo, y lo más sustancial el Modelo de Gestión Territorial. (Senplades, 2011)	En el documento de gestión territorial, hace una propuesta para el Sistema de Seguimiento y Evaluación, la misma que tiene indicadores propuestos de eficacia, eficiencia, efectividad e impacto. Pero, no existen indicadores definidos que sean claros y precisos con metas establecidas para hacer un verdadero seguimiento al PDOT por parte de las autoridades y de la sociedad.
Competencias exclusivas y concurrentes relacionadas con la planificación del cantón.	En el capítulo II relacionado con la propuesta del plan de desarrollo, la misma cuenta con líneas de acción, perfiles de programas y proyectos. Así mismo, en la propuesta se establece los proyectos y de acuerdo a sus competencias. (Senplades-CONCOPE-AME-CONAJUPARE, 2010)	En el capítulo III del plan, habla de la implementación de las normas de uso y ocupación del suelo cantonal. Esta parte de documento, es bastante importante, ya que la consultoría, luego todo el diagnóstico, propuesta y modelos de gestión, establece una serie de acciones concretas para que legislativamente el municipio y especialmente su consejo cantonal puedan tomar acciones adecuadas para la implementación del plan.

3.3: Matriz de comparación y análisis del diagnóstico del PDOT vigente (2011) de acuerdo a los lineamientos de la Senplades (2011).

El presente análisis se acoge a los lineamientos establecidos en el marco del examen complejo por lo que se centra en el análisis de los componentes social y económico de una unidad territorial.

A continuación, se analiza el diagnóstico o caracterización de los sistemas o componentes tanto social y económico, de acuerdo con los descriptores propuestos o los contenidos establecidos con los alcances elaborados para el plan de desarrollo presentado por el municipio.

3.3.1 Matriz de análisis comparativo componentes económico

El PDOT elaborado por el equipo consultor y aprobado en el municipio, cumple con los lineamientos y contenidos propuestos para la elaboración del documento. En su gran mayoría, cada ítem que se encuentra en la guía, es analizado y se respaldada con información oficial para cada caso. A continuación, se puede observar el análisis solicitado de cada uno de los componentes de acuerdo a sus contenidos y alcances.

Componentes y subcomponentes de la guía Senplades	Contenido y alcance propuestos en la guía Senplades	Análisis comparativo del PDOT
Actividades económicas:		
Actividad agro productiva	<ul style="list-style-type: none"> Situación de las actividades agrícolas, pecuarias por tipo de actividad; identificación de áreas con opciones o potencialidades; establecimiento de avance de frontera agrícola. En relación con la caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. (Senplades, 2011) 	<p>Para este componente, el PDOT describe las actividades económicas de una manera adecuada. Se sustenta esta caracterización con datos y gráficos que ayudan a tener un diagnóstico correcto.</p> <p>Así mismo, se identificó apropiadamente los problemas y potencialidades del territorio en relación a las actividades económicas. Por otro lado, se describe la producción agrícola, la cantidad estimadas de los rendimientos de los cultivos, se identifica los productores agropecuarios, entre otros; es decir, las tablas y gráficos con datos e información ayudan a describir mejor el análisis.</p> <p>Para describir la situación de las actividades pecuarias, el documento ayuda mucho a poder entender esta actividad, a partir de datos oficiales, detalla también los tipos de actividades pecuarias en el cantón. Como esta actividad no es muy representativa, no existe en el documento un análisis más detallado.</p> <p>Por otro lado, existe un adecuado diagnóstico del tema de la deforestación del cantón. Pero no existen datos que sustente el avance de la frontera agrícola en las partes altas cantón.</p> <p>En relación a la población económicamente activa, se realiza todo un análisis de las categorías de ocupación, ramas de actividad y número de horas trabajadas, sustentadas con datos oficiales y comparaciones históricas.</p>

Actividad forestal	<ul style="list-style-type: none"> • Situación de áreas con manejo forestal; áreas con opciones para la producción forestal; tendencias de deforestación. • Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. (Senplades, 2011) 	<p>Para esta actividad y de acuerdo a lo sugerido por los componentes, se realiza todo un análisis claro y concreto a partir de información oficial. Esta actividad es una de las más importante y de alto potencial, ya que, y de acuerdo al mismo PDOT, el cantón tiene un potencial bastante importante en relación a su aprovechamiento forestal y de madera. Así mismo, en el PDOT, existe la zonificación forestal partir de las tierras de aptitud forestal, describiendo las zonas de protección, protección forestal en recuperación, producción forestal, entre otras. Todos estos mapas o coberturas son importantes para sustentar un verdadero potencial forestal y oportunidades de inversión para la población.</p> <p>Así mismo, el pensar en servicios ecológicos, siendo parte de la Reserva Ecológica Cayambe – Coca, es una oportunidad que se debería pensar por parte de las autoridades municipales, lastimosamente, en el diagnóstico no se ha incorporado ningún análisis al respecto.</p> <p>En el mismo sentido, existen también propuestas de proyectos relacionados con la investigación y monitoreo de la biodiversidad, promoviendo una adecuada conservación, control y aprovechamiento.</p>
Actividad pesquera	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas donde se desarrolla la pesca no deportiva en aguas marinas costeras o continentales. • Condiciones en las cuales se adelanta la actividad (artesanal e industrializada) y potencialidad del recurso. • Equipamientos e infraestructura de apoyo disponibles. • Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. (Senplades, 2011) 	<p>Para esta actividad, en el diagnóstico no se describe nada sobre este tema, en el documento, solo se hace referencia a las actividades de una comunidad que posee piscina de truchas.</p> <p>Por otro lado, en el documento del PDOT, no se propone programas y proyectos relacionados con esta actividad. Siendo un cantón con un potencial importante.</p>
Actividad de explotación extractiva o minera	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas con explotación minera por tipo de explotación (industrial, artesanal). • Identificación de proyectos que se asientan en el territorio cantonal. • Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. (Senplades, 2011) 	<p>En el diagnóstico no existe nada relacionado con la explotación extractiva o minera, tampoco se identifica proyectos de este tipo a nivel territorial. En este sentido, es importante que el PDOT pueda en otro momento plantear temas de proyectos relacionados con la explotación adecuada y sostenible de insumos o materiales para la construcción, la infraestructura y otras actividades.</p>

Actividades industriales y manufactureras	<ul style="list-style-type: none"> Situación que atraviesa la actividad. Identificación de las potencialidades para desarrollar nuevas inversiones. Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. (Senplades, 2011) 	<p>En relación a estas actividades en el documento del PDOT, es muy limitado, ya que, no se describen ninguna de las dinámicas sobre las actividades industriales y de manufactureras. Por ejemplo, en relación a las industrias, se describe, que esta corresponde con la comercialización forestal, la misma que tiene relación con la explotación de los recursos maderables, especialmente a la producción de madera aserrada. Esto se sustenta con datos e información a nivel local.</p> <p>No se describe o sustenta la caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, entre otros.</p> <p>Por otro lado, en relación con las manufacturas, en el documento se menciona que existe un potencial para la elaboración de bordados a mano, y estos actualmente se dan a pedido.</p>
Otras actividades	<ul style="list-style-type: none"> Identificación y análisis de otras actividades económicas significativas o potenciales en el cantón (turismo, recreación, investigación, servicios, otros). Caracterización de la fuerza de trabajo por sexo, edad, discapacidad, origen nacional y étnico, y el cumplimiento de sus derechos laborales. (Senplades, 2011) 	<p>Una de las actividades más importantes que se describe en el PDOT, relacionado con el cantón es el turismo. Existe todo un análisis de sobre el sector turístico a nivel nacional. Luego se describe el turismo nivel provincial y local. Se realiza un resumen de los atractivos turísticos más importantes, así como la oferta del cantón en temas de servicios de alimentación, servicios de alojamiento, servicios de recreación, infraestructura básica. Finalmente se realiza una evaluación y jerarquización de los atractivos turísticos y se propone posibles proyectos o rutas turísticas.</p> <p>Por otro lado, también se plantea planes y proyectos relacionados con la recreación y la investigación, de acuerdo con los análisis técnicos geográficos elaborados por el consultor.</p>
Proyectos estratégicos (previstos existentes) o	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de los impactos (afectaciones y oportunidades) que generarán en el territorio cantonal. Identificación de los grupos poblacionales específicos a los que afecta. (Senplades, 2011) 	<p>De acuerdo al documento presentado, no existen proyectos estratégicos actuales, ni tampoco se tiene previstos establecer en el cantón. Esta información se corrobora con el listado de proyectos estratégicos establecidos por el Gobierno Nacional a través de la Senplades.</p> <p>Lo que sí existe, es un proyecto de impacto nacional como es la Ciudad del Conocimiento “Yachay”, la misma que se está construyendo en el cantón Urcuquí, localidad de la provincia de Imbabura.</p> <p>En este mismo sentido, considero que el PDOT, debería actualizarse en el actual periodo de gobierno de las autoridades locales 2013-2016, esto con el objetivo de analizar adecuadamente las afectaciones positivas o negativas de este gran proyecto nacional.</p>

Vulnerabilidades de la infraestructura y áreas productivas	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de vulnerabilidades de las diferentes actividades económicas presentes. • Identificación y evaluación de la vulnerabilidad de las áreas de producción e infraestructura productiva asociadas a las amenazas identificadas, de origen natural, socio ambiental o antrópico. • Identificar los peligros asociados a ciertas actividades económicas (por almacenamiento y uso de sustancias peligrosas, peligros por accidentes industriales) (Senplades, 2011) 	<p>En el PDOT, se habla sobre las diferentes susceptibilidades o amenazas, las mismas que son importantes, pero no se analiza las vulnerabilidades en las diferentes actividades económicas o sociales.</p> <p>En relación a la vulnerabilidad de las áreas productivas e infraestructura productiva asociada a las amenazas de origen natural, el documento del PDOT establece una percepción social al riesgo, esto en función de las dos grandes amenazas que tiene esta localidad, como son los deslizamientos de tierra y las sequías en zonas específicas del cantón.</p> <p>Así mismo, no se identifican zonas peligrosas que tiene relación directa con actividades económicas como industrias contaminantes, almacenamiento de sustancias peligrosas.</p>
--	---	--

3.3.2 Matriz de análisis comparativo componentes socio-cultural

El PDOT elaborado por el equipo consultor y aprobado en el municipio, cumple con los lineamientos y contenidos propuestos para la elaboración del documento. En su gran mayoría, cada ítem que se encuentra en la guía, es analizado y se respaldada con información oficial para cada caso.

A continuación, se puede observar el análisis solicitado de cada uno de los componentes de acuerdo a sus contenidos y alcances.

Componentes y subcomponentes de la guía Senplades	Contenido y alcance propuestos en la guía Senplades	Análisis comparativo del PDOT
Desarrollo social:		
Movilidad espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de la dinámica de los desplazamientos de la población desde y hacia el cantón (migración interna y externa): cuantificación y caracterización. 	Existe un análisis descriptivo sobre la distribución espacial de la población a nivel parroquial. Así mismo, se realiza un análisis de la migración y de la movilidad humana, especialmente la migración del sector rural al urbano.

Educación, salud, nutrición	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de políticas aplicadas al ámbito cantonal por parte de los Ministerios del ramo. 	<p>Para este componente menciona el PDOT, un análisis de las políticas nacionales al ámbito cantonal. También se describe la calidad y cobertura de los servicios de educación, tipos de instituciones, número de alumnos por unidad educativa, en general, en el documento hay un buen análisis de la educación en el cantón, principalmente utilizando fuentes nacionales y oficiales.</p> <p>En el tema de salud, se describe la calidad y cobertura de los servicios de salud, se describe la morbilidad, así como el perfil epidemiológico y las patologías más comunes. Por otro lado, existe un muy buen análisis de la mortalidad, sustentado con datos provinciales y nacionales.</p> <p>Para el caso de la nutrición en el cantón, no se describe las acciones a nivel local, solo se detalla los grandes objetivos nacional en relación a los indicadores de la desnutrición.</p> <p>Finalmente, entre las acciones concretas que proponen el PDOT sobre los temas de salud, son: Dotar de médicos a las unidades de salud, gestionar la dotación de un Hospital para el cantón y gestionar ante las autoridades competentes otras alternativas de obtener agua pura.</p> <p>Por el lado de la educación los proyectos que se proponen son: la educación superior virtual, la preparación del talento humano en docencia educativa y mejorar la calidad de la educación.</p>
Organización y tejido social	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de la estructura de base de la población cantonal. • Identificación de los tejidos sociales y de las organizaciones que los conforman. • Capacidad para el trabajo en redes; capacidad de gestión y niveles de incidencia en el entorno territorial: capacidad de convocatoria y poder de veto de las organizaciones sociales relevantes del cantón. 	<p>En este componente se enlistan todas las organizaciones económicas-productivas, comunidades, juntas de agua, asociaciones, clubes deportivos, entre otras. En el análisis menciona que la mayor carencia es la poca representatividad de organizaciones femeninas, poca participación de la mujeres en reuniones y asambleas. Así mismo, menciona falta de dinamismo en las organizaciones sociales, este tema es importante ya que, en los procesos de planificación local, las organizaciones juegan un rol primordial, no solo con apartar criterios y necesidades al PDOT, sino para su apoyo en la ejecución y seguimiento del mismo.</p>

		<p>Por otro lado, los proyectos que se plantean relacionados con la participación y el tejido social son: apoyar en la construcción de la casa del adulto mayor, fortalecer el sistema de protección de derechos en el cantón, implementar espacios de información de los ciudadanos, crear espacios de participación, apoyar e implementar el sistema de participación ciudadana y fomentar emprendimientos para estimular la participación.</p>
Grupos étnicos	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos étnicos y su relación con la gestión del territorio en el que se asientan; modo de organización y estructuras. 	<p>Este componente en el PDOT se aborda desde la mirada cultural. Existe todo un análisis del auto identificación de la población de Pimampiro. Es importante mencionar que existe una alta representación de la nacionalidad o pueblo indígena como los Karankis que supera el 60% de la representación, la misma que deberá asociarse para contribuir en la implementación y ser partícipe de la planificación local.</p> <p>Por otro lado, los proyectos que se plantean relacionados con mejorar las condiciones de los grupos étnicos y etarios, estos relacionados con adultos mayores y niños menores a 2 años.</p>
Identidad cultural	<ul style="list-style-type: none"> Identificación del patrimonio cultural tangible e intangible y de los valores culturales. 	<p>Se describe las festividades del cantón, con una descripción de la misma. Detalla los cuentos, leyendas e historias del cantón.</p> <p>Por otro lado, los proyectos que se plantean relacionados con los temas culturales son: Crear y explotar productos turísticos culturales, apoyar el desarrollo de la infraestructura turística, promocionar rutas turísticas culturales, organizar campeonatos de juegos tradicionales, apoyar los intercambios de saberes y fomenten la integración entre etnias.</p>
Identificación de grupos vulnerables	<ul style="list-style-type: none"> Identificación de grupos marginales, personas con discapacidades 	<p>Por otro lado, para el caso de las personas con discapacidades, en el PDOT se detalla todo un análisis sobre este tema. Programas como Manuel Espejo, el bono de desarrollo, entre otros proyectos, son acciones de las acciones del Gobierno Central en el territorio.</p>

CONCLUSIONES

- El plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Pimampiro para el período 2011 – 2031, se basa en los “Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial. El documento estructurado cuenta con diagnóstico, propuesta y modelo de gestión. Así mismo, para cada uno de ellos se realiza los análisis de los componentes o sistemas propuestos en los lineamientos.
- A través de la revisión de 20 planes de desarrollo y ordenamiento territorial de diferentes cantones y parroquias a nivel nacional, el PDOT presentado por el Municipio de Pimampiro se considera como uno de los mejores planteados, no solo porque existe un adecuado diagnóstico de la realidad del territorio, sino también por establecer de manera correcta la propuesta y modelo de gestión. Pese a existir ciertas debilidades en el análisis de ciertos temas, se considera que es un aporte significativo a la planificación local del Ecuador.
- Entre las fortalezas encontradas en el PDOT del cantón Pimampiro de manera general, se puede resaltar: el trabajo participativo y vinculante de la población, la utilización de métodos adecuados, sustento de propuestas y análisis con datos oficiales, propuesta de regulación para un adecuado reordenamiento territorial y sobre todo, un apropiado diagnóstico de los componentes social y económico.
- Entre las debilidades encontradas en el PDOT del cantón Pimampiro de manera general, se puede resaltar: no existen vinculación con los planes y programas nacionales, no se realizaron vínculos de trabajado en conjunto con los Gad´s que limitan el cantón, escaso análisis de la información catastral levantada por el Municipio de Pimampiro, ninguna propuesta para mejorar los temas de la tenencia de la tierra.
- No existe una verdadera articulación inter-cantonal, debido quizás a diferencias políticas, falta de planificación, necesidades de recursos económicos, entre otros.
- En relación con la gestión territorial, se realiza una propuesta para el Sistema de Seguimiento y Evaluación del PDOT, la misma que tiene indicadores propuestos de eficacia, eficiencia, efectividad e impacto. Sin embargo, los indicadores no son claros y precisos, con metas establecidas para realizar un adecuado seguimiento del plan por parte de las autoridades y de la sociedad civil, que permita ajustar o corregir las acciones de las autoridades en el tiempo.
- Los planes propuestos a nivel nacional y local, debe tener una coherencia y vinculación tanto en el diagnóstico, como en la propuesta y el modelo de gestión, teniendo en cuenta que las interacciones de la población con los medios urbano, rural y natural se dan en un solo espacio territorial. Para el caso de estudio, lo planteado por el GAD deja ver las realidades locales y propone respuesta a sus necesidades, tanto en los temas social como el económico. Esto se deja notar, en la propuesta del PDOT la misma no hace referencia alguna a los planes o programas nacionales en el cantón Pimampiro.

BIBLIOGRAFÍA

- CEDIG. (1982). *Centro Ecuatoriano de Investigaciones Geográficas - Mapa de Paisajes Naturales del Ecuador*. Quito-Ecuador.
- CLIRSEN. (2012). *Centro de Levantamiento Integrado de Recursos Naturales por Sensores Remotos - Memoria Técnica del cantón Pimampiro*. Quito.
- CONALI. (2014). *Comision Nacional de Limites Internos*. Quito-Ecuador.
- COOTAD. (2010). *Código Orgánico de Organización territorial, Autonomía y Descentralización*. Quito-Ecuador.
- COPFP. (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Publicas*. Quito-Ecuador.
- IGAC. (1997). Instituto Geográfico Agustín Codazzi- *Bases Conceptuales y Guia Metodologica para la Formulacion del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental*. Santa Fe de Bogota-Colombia.
- IGM. (2013). *Instituto Geográfico Militar*. Quito-Ecuador.
- IGM. (2014). *Instituto Geografico Militar*. Quito-Ecuador.
- ILPES. (1998). *Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - Manual de Desarrollo Local*. Santiago de Chile-Chile.
- INAMHI. (2011). *Institutio de Meteorologia e Hidrologia - Coberturas tematicas geograficas*. Quito-Ecuador.
- INEC. (2010a). *Instituto Nacional de Estadistica y Censos - Censo de poblacion y vivienda 2010*. Quito-Ecuador.
- INEC. (2010b). *Instituto Nacional de Estadisticas y Censos - Censo Nacional Economico*. Quito-Ecuador.
- INIGEMN. (2014). *Instituto Nacional de Investigaciones Geologicas Minero Metalurgicas - Mapa Geologico escala 1 000.000*. Quito-Ecuador.
- MAE. (2013). *Ministerio de Ambiente*. Quito-Ecuador.
- MAGAP-DINAREN. (2003). *Ministerio de Agricultura, Ganaderia, Acuacultura y Pesca - Memoria Tecnica del cantón Pimampio - Componente: Suelos*. Quito-Ecuador.
- MAGAP-SIGTIERRAS. (2009). *Ministerio de Agricultura, Ganaderia, Acuacultura y Pesca y Sistema Nacional de Información de Tierras Rurales*. Quito-Ecuador.
- Orea Gómez. (2008). *Gomez Orea, Ordenación Territorial*. Madrid-España.
- Orea Gómez. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid-España.
- Pujadas, F. (2007). *Ordenación y Planificación Territorial*. Madrid.España: Editorial Síntesis.
- Senplades. (2007). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2009*. Quito-Ecuador.

Senplades. (2009). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013*. Quito-Ecuador.

Senplades-CONCOPE-AME-CONAJUPARE. (2010). *Lineamientos para la Planificación del Desarrollo y el Ordenamiento Territorial*. Quito-Ecuador.

Senplades. (2011). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo – Sistema de Información de los Gobiernos Autonomos Descentralizados: Plan de desarrollo y ordenamiento territorial del cantón Pimampiro 2011-2031*. Quito-Ecuador.: versión 1.

Senplades. (2011a). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - Guía de contenidos y procesos para la formulación de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de provincias, cantones y parroquias - Documento de trabajo*. Quito-Ecuador.: versión 1.1.

Senplades. (2014b). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - Analisis social y demográfico del Canton Pimampiro*. Quito-Ecuador.

Senplades. (2014a). *Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - Guía metodológica para la elaboración de Planes de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de los Gobiernos, versión Preliminar 1.0*. Quito-Ecuador.

Silva Iván. (1998). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local - Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Dirección de Gestión del Desarrollo Local y Regional. Santiago de Chile*.

SINARGAP. (1989). *Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca - Sistema de Información Agropecuaria*. Quito-Ecuador.